SEE FOLLOWING NOTE

VOIR NOTE CI-APRÈS

PARTS OF THE ORIGINAL DOCUMENT ARE OF POOR REPRODUCTIVE QUALITY.

MICROMEDIA LIMITED HAS ATTEMPTED TO PRODUCE THE BEST POSSIBLE COPY.

CERTAINES PARTIES DU DOCUMENT ORIGINAL SONT DE PIÈTRE QUALITÈ DE REPRODUCTION.

MICROMEDIA LTEE A ESSAYEE DE PROCURER LE MEILLEUR EXEMPLAIRE POSSIBLE.

Meeting the Challenge: Urban Development in the Third World

FCM
INTERNATIONAL
PROGRAM

June, 1989

92-00281/

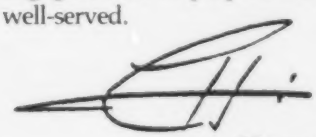
MESSAGE FROM THE PRESIDENT OF FCM

"Meeting the Challenge: Urban Development in the Third World" was the theme of a seminar sponsored by the Federation of Canadian Municipalities in Ottawa, Canada, 18 - 21 October 1988. The seminar was sponsored in collaboration with the World Bank and the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Participants included development assistance agencies and selected local government organizations, mainly from Europe and North America. The plan was to focus on urban assistance to Third World countries.

The FCM took the lead in organizing inter-agency discussions of this kind, since its International Office has provided a model for the coordination of muncipality-to-municipality assistance. The goal of the International Office is to provide technical and managerial assistance to municipalities in the developing world. It is a goal for which the FCM is well-prepared since, at a national level, it is dedicated to addressing the concerns of local government within Canada: economic development, housing, taxation and day-to-day local management and maintenance. These concerns do not differ from those of Third World municipalities; but the needs are much greater.

While these concerns are great, FCM can make a small but important difference. In collaboration with other agencies and, above all, with the many municipalities which have an interest in these issues, the total contribution can be significant and even decisive.

This document seeks to inform municipal leaders and managers, politicians and public servants, development assistance practitioners, non-governmental organizations, local community groups and interested citizens about the results of the Ottawa meeting, and other recent international meetings which are helping to forge a new consensus about certain key issues in Third World urban development. It is intended as a guide and a summary rather than as the final word on the urban challenge. If after reading it, you have learned something more about the problems and opportunities involved or, better yet, you contact the FCM's International Office to discover how you or your community can become more actively engaged, then its purpose will have been well-served.



Mayor George B. Cuff,
President

FCM International Office
Federation of Canadian Municipalities
24 Clarence Street
Ottawa, Ontario
K1N 5P3
Tel.: (613) 563-3506
Telex: 053-4451
Fax: (613) 237-2965
ENVOY 100: FCM. INTL

MEETING THE CHALLENGE: *URBAN DEVELOPMENT IN THE THIRD WORLD*

TABLE OF CONTENTS

The Growth of Cities — Page 3

Cities of Growth — Page 5

Third World Urban Problems — Page 7

Planning for the Future: *An Agenda for Change* — Page 9

Conclusions of the Seminar *Appendix A* — Page 13

MEETING THE CHALLENGE:
URBAN DEVELOPMENT IN THE THIRD WORLD

THE GROWTH OF CITIES

Human beings are becoming an urban species. This transformation is a phenomenon of the twentieth century, although its origins date back a century and a half. At the dawn of the Industrial Revolution (about 1750), only three per cent of the world's population lived in cities: roughly 25 million people. Gradually, during the course of that revolution, the lower transport costs and economies of scale that cities alone could provide, made it possible and desirable to concentrate manufacturing activities in them more and more. This resulted in a new and more complex relationship between cities and rural hinterlands which continues to characterize urbanization in the Third World.

TABLE 1

Population Living in Urban Areas, 1950-2000

Region	1950	1985	2000
	(per cent)		
World Total	29.2	41.0	46.6
More Developed Regions	53.8	71.5	74.4
Less Developed Regions	17.0	31.2	39.3
Africa	15.7	29.7	39.0
Latin America	41.0	69.0	76.8
(Temperate South America)	(64.8)	(84.3)	(88.6)
(Tropical South America)	(35.9)	(70.4)	(79.4)
Asia	16.4	28.1	35.0
(China)	(11.0)	(20.6)	(25.1)
(India)	(17.3)	(25.9)	(34.2)

At the beginning of this century, urban dwellers represented approximately 13 per cent of the world's total population. Today, the proportion is well over 40 per cent and, according to United Nations projections made in 1982, it is expected to reach 48 per cent by 2000, and 62 per cent by 2025. Since 1950, the number of people living in cities almost tripled, increasing by 1.25 billion. In the more developed regions, the urban population nearly doubled, from 447 million to 838 million. In the less developed world, it quadrupled, growing from 286 million to 14 billion by 1985.

Table 1 provides more details about the magnitude of the changes.

As the figures above indicate, the pace of urbanization in the Third World over the past four decades has been dramatic. Within sixty

years, the developing world's urban population increased tenfold, even as its rural population more than doubled.

TABLE 2

Dominating Cities

Nairobi, Kenya: In 1975, Nairobi had 57 per cent of all Kenya's manufacturing employment and two-thirds of its industrial plants. In 1979, Nairobi contained around 5 per cent of the national population.

Manila, Philippines: Metropolitan Manila produces one-third of the nation's gross national product, handles 70 per cent of all imports, and contains 60 per cent of the manufacturing establishments. In 1981, it contained around 13 per cent of the national population.

Lima, Peru: The metropolitan area of Lima accounts for 43 per cent of gross domestic product, for four-fifths of bank credit and consumer goods production, and for more than nine-tenths of capital goods production in Peru. In 1981, it was home to around 27 per cent of Peruvians.

Lagos, Nigeria: In 1978, Lagos' metropolitan area handled over 40 per cent of the nation's external trade, accounted for over 57 per cent of total value added in manufacturing, and contained over 40 per cent of Nigeria's highly skilled workers. It contains only some 5 per cent of the national population.

Mexico City, Mexico: In 1970, with some 24 per cent of Mexicans living there, the capital contained 30 per cent of the manufacturing jobs, 28 per cent of employment in commerce, 38 per cent of jobs in services, 69 per cent of employment in national government, 62 per cent of national investment in higher education, and 80 per cent of research activities. In [illegible], it contained [illegible] per cent of [illegible] and [illegible] per cent of [illegible].

Sao Paulo, Brazil: Greater Sao Paulo [illegible]

- In 1940, only one person in eight lived in an urban centre, while about one in 100 lived in a city with a million or more inhabitants (a "million city").
- By 1960, more than one in five persons lived in an urban centre, and one in 16 in a "million city".
- By 1980, nearly one in three persons was an urban dweller and one in 10 a "million city" resident.

By 2000, the 1.3 billion figure representing the number of people living in Third World cities is expected to reach 2 billion, with about two-thirds of the total population increase in developing countries being in cities. Cities enlarge mainly because of natural growth in their own populations, with only about a third of the increase resulting from rural migration.

Overall, in most countries, cities and towns currently account for up to 60 per cent of gross national product. Moreover, almost regardless of size, in several nations the major urban centre completely dominates the national economy. Table 2 provides some illustrations of "Dominating Cities".

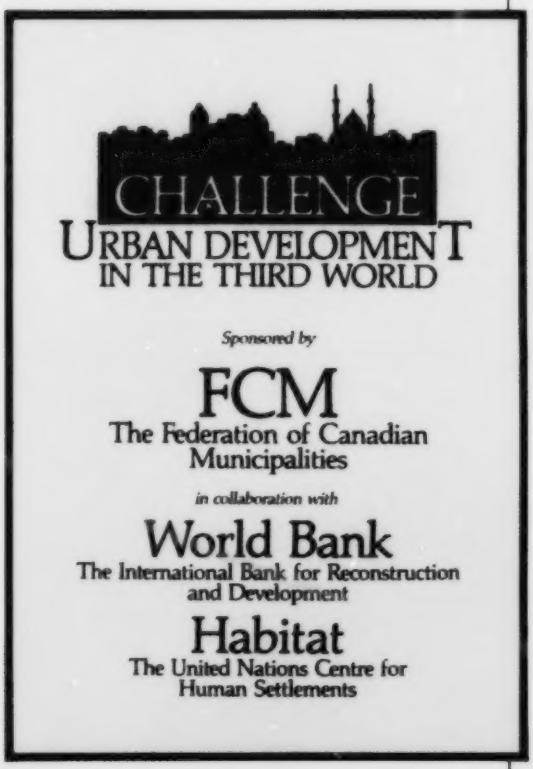
It is not surprising, given such massive changes in population and migration patterns, that developing countries are also shifting from agrarian to urban economies. This shift represents the single most pressing challenge to the Third World in the coming decades: to ensure that urban centres are communities of creativity and hope rather than bottlenecks to progress. As the World Bank observed in its 1984 World Development Report, which was devoted to population issues:

> *Urban life requires a complicated set of services — housing, traffic, sewerage, water, and so on — that cannot quickly be scaled up as a population grows. City administrations are usually short of money, and may anyway lack the managerial skill to cope with a city that doubles its size in a decade. Where this happens, the results are familiar: unemployment, substandard housing, deteriorating public services, congestion, pollution, crime, and so forth.*

The fundamental fact is this: only if the Third World urban challenge is met, will sustained economic advance in developing countries be possible. Rapid population growth in Third World cities must lead to cities in which economic growth is not less rapid.

CITIES OF GROWTH

PHOTO FEATURES LTD



Ever since the first "urban" settlements appeared about 10,000 years ago, cities and towns have been closely associated with social, economic and cultural achievement. Cities provided distinct economic benefits by allowing comparative advantages to play out in the pattern of international trade.

The European economic revival of the 10th century and the re-emergence of city life were so intimately related that, as the great Belgian economic historian Henri Pirenne pointed out, there was a striking correspondence between the expansion of trade and the rise of cities following Europe's "Dark Ages"; "commerce and industry did not merely find a place alongside agriculture; they reacted upon it." Agricultural products were brought into general circulation, increasing farm livelihoods. The rigid confines of the old system were broken down and the whole social order became more active and flexible.

Little has changed since Pirenne made his analysis of medieval cities. Cities continue to be catalysts of economic growth, wherever they are located. In fact, productive activities in developing countries tend to be concentrated in urban centres where, as noted above, 60 per cent of gross national product is generated by about one-third of the national population.

Urban centres make vital contributions to growth and social transformation by fostering economies of scale. Large markets allow the efficient specialization of industrial and service activities, thus providing the means for new enterprises and technologies to develop and for commerce to flourish. Size also reinforces the role of cities as markets of goods and services.

One of the most important functions of cities in the developing world is to provide the markets where agriculture and industry meet. Cities make possible the formation of a complex marketing and financial network through which agricultural commodities are collected, processed, redistributed, and exchanged for farm equipment and implements which, in turn, increase agricultural productivity and living standards.

According to the World Bank, the growing urban demand between 1965 and 1980 in the Ivory Coast gave rise to rapid development of the domestic market which grew at 7.0 per cent per year, contributing to 52 per cent of farmers' total monetary income increase during the period, slightly more than the export crops market. However, the lack of basic economic and social infrastructure in many secondary cities of the Ivory Coast now contrasts strongly with the development potential of their rural zone of influence. The country has reached a stage where future growth of per capita income of farmers will depend more on the domestic market than on export crops; therefore, strengthening the urban-rural linkage is critical.

During the next decade, some four-fifths of economic growth in developing countries is expected to come from their cities. Future national growth is becoming ever more dependent on the ability of urban centres to perform crucial functions within the national economy and to lead the development effort. The requirement for comprehensive and workable urban strategies in developing countries is, therefore, critical to ensure that cities can realize their full potential as communities of opportunity for their inhabitants and as engines of growth for their national economies.

THIRD WORLD URBAN PROBLEMS

As urban populations grow, developing country cities that could cope with a reasonable rate of change are overwhelmed by sheer numbers and the enormous demand placed on services designed for much smaller centres. The problems are legion:

- high infant and child mortality rates;
- malnutrition;
- unsanitary conditions;
- environmental pollution;
- un- and underemployment;
- inadequate medical services and public health facilities;
- lack of shelter;
- traffic congestion;
- crime.

Despite the opportunities that cities offer, urban poverty remains a major problem which is growing much more quickly than rural in most developing countries. In 1988, over 250 million city dwellers were estimated to live below an absolute poverty threshold. By the the turn of the century, this number is expected to double, as more than half of the households living in poverty will be concentrated in urban settlements. The World Bank predicts that, by the end of the 1990s, 90 per cent of the poor in Latin America will be living in cities, as well as 45 per cent of those in Asia, and 40 per cent of those in Africa.

Many of these poor people live in the sprawling slum and squatter settlements where the population is estimated to be growing at a rate of 10 per cent each year. These spontaneous settlements are part of the unregulated and often unrecorded element of urban activity known as the "informal sector".

In its final report in 1987, the World Commission on Environment and Development, better known as the Brundtland Commission, observed:

PHOTO FEATURES LTD

Delegates from 17 aid agencies meet in Ottawa for Third World Development Conference.

Few city governments in the developing world have the power, resources, and trained personnel to provide their rapidly growing populations with the land, services, and facilities needed for an adequate human life: clean water, sanitation, schools, and transport. The result is mushrooming illegal settlements with primitive facilities, increased overcrowding, and rampant disease linked to an unhealthy environment.

According to the Commission, the expected additional growth in Third World cities before the turn of the century suggests that the developing world must "increase by 65 per cent its capacity to produce and manage its urban infrastructure, services, and shelter merely to obtain today's often extremely inadequate conditions."

At the same time, microeconomic analysis of individual projects by the World Bank demonstrates that projects for urban infrastructure tend to give very high economic rates of return, higher rates than investment in most other sectors. On the macroeconomic side, the evidence is more fragmentary, but points in the same direction. A study in Poland indicated that low public investment in urban infrastructure and housing reduced labour mobility and imposed severe costs on the manufacturing sector. In Nigeria, it is estimated that as much as 20 per cent of the initial capital investments by manufacturing plants are made solely to compensate for inadequate supply of power and water in cities. This seriously affects the competitiveness of Nigerian enterprises in the international marketplace. In addition, there are many indirect costs associated with lagging infrastructure investments that further increase overall macroeconomic costs.

PLANNING FOR THE FUTURE: *AN AGENDA FOR CHANGE*

Representatives of China, India and Africa attend FCM Annual Conference.

The debate over whether urbanization is good or bad and whether the process is reversible is not helpful. Cities will continue to grow as long as people perceive them as centres of opportunity. Nor are the people wrong: urban agglomerations are engines of growth and opportunity which may offer the best hope for development in much of the Third World. On the other hand, if the challenge of urbanization is neglected, the social and economic costs imposed will be high not only for the cities themselves, but for entire societies.

Increasingly, governments cannot cope with urbanization following traditional approaches. Rapid urbanization has outstripped the ability of many — if not most — governments to meet the multiplying demand for basic urban services. Even those developing countries which initially made some progress with extending water and other services, no longer seem able to keep pace with the speed of settlement.

The urban development model advocated during the 1960s and 70s has proven to be inappropriate because of the heavy reliance placed on "remote control": on central government financing and direction and on public sector agencies for the implementation of isolated projects. By and large, governments in the past have lacked a full understanding of the complex interrelationships between cities and the broader economy. As a result, many well-intentioned but ill-conceived policies and programs for urban centres have, in fact, made bad problems worse by imposing hardships on the urban poor and by preventing urban enterprises from achieving their potential.

More responsibilities have to be delegated to municipalities and local governments to deal with their own communities. Local governments are far better placed to appreciate the

variety of contributing factors and potential consequences that attend the simplest decisions or initiatives within the community. In some countries, the lack of trained staff in local government administration could make such a transition difficult or even initially impossible. Yet the lack of trained employees simply underlines the critical need for human resource development at the local level — an area in which many donor countries, including Canada, are in an excellent position to assist. At a time of competing demands for scarce resources among donor countries, yet when the amount of investment required for urban development is enormous, a concentration on intellectual inputs such as human resource development and institution-building, which strongly support the strengthening of local governments, would be one of the most cost-effective approaches that donors could adopt.

Both central and local governments should avoid overreaching their capabilities and concentrate on doing only those things they can do best. At the same time, both should encourage initiative by others more directly affected; for example, the active participation of community-based groups and enterprises which clearly have the most to gain or lose from decisions affecting their localities. Partnerships should be developed with local businesses, non-governmental organizations, community self-help groups and other private interests to create a community-wide approach.

If governments are to help and not hinder urban dwellers to help themselves, they will need to act as "facilitators" or "enablers". This will involve the removal of impediments and the creation of incentives to encourage involvement and action by those directly affected. Specifically, an "enabling concept" will entail the following sorts of measures:

1) designing macroeconomic and sectoral policies with greater awareness of the economic role of cities;
2) creating a policy, legal and regulatory environment that encourages private and community initiative;
3) allocating responsibilities appropriately between the public and private sectors and, within the public sector, among different levels of government;
4) supporting the development of institutions and incentives that will encourage the mobilization of both public and private resources; and,
5) ensuring adequate and appropriate infrastructure facilities.

In short, the essence of an enabling concept is that the people concerned will be given the opportunity to improve their living conditions according to the priorities and standards that they themselves define.

A New Consensus

The new consensus about Third World urban development described above is a relatively recent phenomenon which in large part grew out of discussions in two international fora: the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the United Nations, particularly the United Nations Centre for Human Settlements. The "Meeting the Challenge" seminar held in Ottawa further developed the topic as summarized in "Conclusions of the Seminar", appended to this report.

The first-ever meeting of the Development Assistance Committee devoted to urbanization issues took place on 7-8 October 1986. It identified seven general principles:

1) There is an urgent need for donors to develop appropriate strategies and approaches to guide their assistance in addressing the massive challenges in the urban sector of developing countries and to coordinate their efforts effectively under the leadership of recipient countries.

2) An efficient urban system is important to macroeconomic development because of its contribution to the growth process and to employment creation. It is also essential to effective agricultural development, providing related services and market outlets for agricultural products. Secondary and tertiary urban centres can play a major role in this respect.

3) Limited resources vis-a-vis the scale and complexity of urbanization problems required donors to assume a catalytic role by helping to improve policies and strengthen institutions in the sector, including through training programmes.

4) Large-scale application of solutions and replicability will require greater attention to be given to mobilising domestic resources, including pricing of urban services and the harnessing of the savings potential of low-income groups through housing policies.

5) Ways need to be devised to bring about efficient and equitable use of scarce resources.

6) Full advantage must be taken of the potential contributions of the private sector, decentralised management, local community participation, NGOs, and self-help measures.

7) The role of women needs to be carefully considered in the design and implementation of urban development interventions. Solutions need to be devised to ensure that women become active participants in the development process.

The second major initiative which helped to build a new consensus regarding Third World urban development was the "Global Strategy for Shelter to the Year 2000", which was adopted in draft form by the United Nations General Assembly as resolution 42/191 of 11 December 1987 and which has since been further developed by the UN Commission for Human Settlements. Its fundamental premise is that governments should concentrate on creating an environment of incentives and facilitating measures for shelter action to take place to a greater degree by other actors.

> *For the most part, the government's role will be an "enabling" one, mobilizing the resources of other actors and facilitating their deployment for efficient provision of all types of shelter for all target groups.*

Such an approach would represent a vast improvement over the current situation which was depicted by Jorge Hardoy of the International Institute for Environment and Development in a brief to the World Commission for Environment and Development:

> *The people themselves organize and help construct most new housing units in Third World cities and they do so without the assistance from architects, planners, and engineers, nor from local or national governments. Furthermore, in many cases, national and local governments are frequently harassing these groups. The people themselves are becoming increasingly the true builders and designers of Third World cities and quite often the managers of their own districts.*

This is the predicament which the Global Shelter Strategy was designed to address. It is all the more crucial since housing is a major economic sector which has a substantial impact on overall economic performance.

Housing investments typically account for 3-8 per cent of gross national product and 15-25 per cent of total investments. Housing also comprises between one-quarter and one-half of the total capital stock and usually forms the single largest element of private wealth in developing countries.

The reality is that people everywhere are willing and often eager to invest in housing provided the right conditions exist. The question is whether and how well resources are mobilized for housing and how effectively they are invested. Hence, the Global Shelter Strategy lays out a lengthy list of guidelines for national and international action in an effort to promote the most appropriate policy environment.

The Need for Change

Fundamentally, comprehensive and coherent urban policies within donor country official development assistance programs are still lacking and must be developed. It is important as well to introduce urban concerns into other policy discussions such as those relating to the environment, credit policy, land tenure, industrial development, the role of women, human resource development, and institution-building. The agrarian economy is also modernizing. A network of rural centres must take on urban functions in order to provide the required services and processing within their areas. In summary, the requirement in developed and developing countries is for a global approach to urban development, one that encompasses both the problems and opportunities of cities within the context of national economic goals and needs.

In his book, ***The Culture of Cities***, the American urban thinker Lewis Mumford described a city in this way:

> *The city is a related collection of primary groups and purposive associations: the first, like family and neighborhood, are common to all communities, while the second are especially characteristic of city life. These varied groups support themselves through economic organizations that are likewise of a more or less corporate, or at least public regulated, character; and they are all housed in permanent structures, within a relatively limited area. The essential physical means of a city's existence are the fixed site, the durable shelter, the permanent facilities for assembly, interchange, and storage; the essential social means are the social division of labour, which serves not merely the economic life but the cultural processes.*

This is the rational but organic approach to urban life that is the challenge of the next generation. It is a challenge for developing countries, for industrialized countries, and for all those citizens who are concerned about the future shape of the planet.

APPENDIX "A"

"MEETING THE CHALLENGE: *URBAN DEVELOPMENT IN THE THIRD WORLD"*

Conclusions of the Seminar sponsored by the Federation of Canadian Municipalities in collaboration with the World Bank and the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) for development assistance agencies and selected local government organizations.

Ottawa, Canada
18 - 21 October 1988

PRINCIPLES

Cites are essential to economic development. Likewise, the process of urbanization is integral to socioeconomic growth and to nation-building.

Currently, most developing country economies are being transformed from largely agrarian to largely urban. The pace of the transformation has been rapid — about four per cent (4%) per year — which means that cities are growing almost twice as fast as the population of countries as a whole.

This transformation has various implications, including a concentration of environmental threats in urban centres, as well as increasing levels of urban poverty.

It has also advanced changing patterns of trade, technology, communications and international finance, further integrating Third World cities into a global network for modernization and innovation.

Despite similarities in patterns of urbanization, important regional differences persist: Latin America and East Asia, for example, are much more urbanized than sub-Saharan Africa and south Asia.

STRATEGIC CONSIDERATIONS

Rapid urbanization has outstripped many — if not most — governments' ability to cope with the demand for basic urban services. With few exceptions, past government policies have addressed urban problems without a full understanding of the complex interrelationships between cities and the broader economy. As a result, many policies and programs have tended to worsen urban problems by imposing hardships on the urban poor and by preventing urban enterprises from achieving their potential.

Accordingly, the structure and role of governments in the urbanization process should be reassessed and, inter alia, more responsibilities should be delegated to municipalities. At the same time, both central and local governments should seek new partnerships with the formal and informal private sectors and with non-governmental organizations in an effort to encourage community development.

In formulating strategies both to enhance the productivity of cities and to alleviate conditions of urban poverty, governments will need to play a greater "enabling" role than in the past. This means the creation by the public sector of incentives and facilitating measures to enable action to be undertaken to a greater degree by other actors. Specifically, it means designing macroeconomic and sectoral policies with greater awareness of the economic role of cities; creating an overall policy, legal and regulatory framework that encourages private and community initiative; allocating responsibilities appropriately between the public and private sectors and, within the public sector, among different levels of governments; supporting the development of institutions and incentives for public and private resource mobilization; and providing an appropriate level and mix of basic infrastructure facilities. Ultimately, an enabling concept implies that the people concerned will be given the opportunity to improve their living conditions according to the needs and priorities that they themselves will define.

In this spirit, the meeting reaffirmed frameworks for action that have been established; namely:

1) by the first-ever meeting of the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) devoted to urbanization issues on 7-8 October 1986, which was described in Chapter XII of the OECD's 1987 Annual Report; and,

2) the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 adopted in draft form by the United Nations General Assembly as resolution 42/191 of 11 December 1987 and since developed further by the UN Centre for Human Settlements (UNHCS).

Fundamentally, comprehensive and coherent urban policies within donor country official development assistance programs are still lacking and should be developed. It is also important to introduce urban concerns into other policy discussions such as those relating to the environment, credit policy, land tenure, industrial development, the role of women, human resource development, and institution-building. In other words, social and economic development strategy must incorporate a well articulated urban policy.

Central to the development of such a policy is the knowledge and expertise of local authorities both in developed and developing countries: this is an intellectual resource of prime importance waiting to be tapped. It is also a significant element in the new emphasis being placed on decentralization and community-based decision-making. Moreover, at a time of competing demands for scarce resources among donor countries, yet when the amount of investment required for urban development is enormous, a concentration on intellectual inputs such as human resource development and institution-building which strongly support the strengthening of local governments would be one of the most cost-effective approaches that donors could adopt.

Nevertheless, care should be taken to ensure that decentralization is not encouraged as a way for central governments to avoid their responsibilities or to slough off difficult problems on levels of government even less able to handle them. The requirement is for a global approach to urban development, one that encompasses both the problems and opportunities of cities within the context of national economic goals and needs.

THE FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES

The Federation of Canadian Municipalities (FCM) is the national organization that represents the interests of local government across Canada.

The FCM works with representatives of the Government of Canada to ensure that the municipal viewpoint is known and reflected in federal policies, programs and legislation affecting local government. It works closely with municipal organizations of the provinces and territories of Canada.

Through research, publications and meetings, the FCM keeps its members and the public informed on such subjects as economic development, housing, taxation, infrastructure, transportation and management. Its International Office administers projects bringing together municipalities in Canada and abroad.

Relever le défi :

Le développement urbain dans le tiers monde

LE PROGRAMME INTERNATIONAL DE LA FCM

Juin 1989

MESSAGE DU PRÉSIDENT DE LA FCM

"Relever le défi : le développement urbain dans le tiers monde", tel était le thème d'un séminaire tenu à Ottawa, au Canada, du 18 au 21 octobre 1988, sous les auspices de la Fédération canadienne des municipalités. Le séminaire a été coparrainé par la Banque mondiale et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat). Figuraient parmi les participants des agences d'aide au développement et les représentants de certaines administrations municipales provenant principalement d'Europe et d'Amérique du Nord. Les discussions ont été axées sur l'assistance aux municipalités des pays du tiers monde.

La FCM a pris l'initiative d'organiser des discussions interagences de cette nature parce que son Bureau international a établi un modèle de coordination de l'assistance de municipalité à municipalité. Le Bureau international a pour but de fournir une assistance sur les plans technique et du management aux municipalités du monde en développement. Il s'agit là d'un objectif à la mesure de la FCM puisqu'à l'échelle nationale, elle se consacre à la satisfaction des préoccupations des administrations locales au Canada : développement économique, logement, imposition ainsi que gestion et entretien au jour le jour des collectivités locales. Les municipalités du tiers monde ont des préoccupations similaires, mais leurs besoins sont de beaucoup plus grands.

Face à l'ampleur des préoccupations, l'action que peut mener la FCM, tout en étant modeste, revêt une grande importance. Elle est menée en collaboration avec d'autres organismes et, avant tout, avec les nombreuses municipalités qui s'intéressent à ces questions, de sorte que, prise comme un tout, sa contribution peut être significative, voire décisive.

Le présent document s'adresse aux dirigeants et gestionnaires municipaux, aux hommes politiques et aux fonctionnaires, aux praticiens de l'assistance au développement, aux organisations non gouvernementales, aux groupes communautaires et aux citoyens intéressés. Il vise à les informer des résultats de la rencontre d'Ottawa et d'autres réunions internationales tenues récemment. Ces discussions contribuent à l'émergence d'un nouveau consensus au sujet de certaines questions clés qui se posent en matière de développement urbain dans le tiers monde. Ce document se veut un guide et un sommaire et n'a pas la prétention d'épuiser la réflexion sur le défi urbain. Si sa lecture vous permet d'approfondir votre connaissance des problèmes et des possibilités qui se présentent ou, mieux encore, si elle vous incite à communiquer avec le Bureau international de la FCM afin de vous enquérir de la façon dont vous ou votre collectivité pouvez vous engager activement, ce document aura atteint son but.

Maire George B. Cuff,
Président

Bureau international
Fédération canadienne des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa, Ontario
K1N 5P3
Téléphone : (613) 563-3506
Telex : 053-4451
Facsimilé : (613) 237-2965
ENVOY 100 : FCM.INTL.

RELEVER LE DÉFI : *LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DANS LE TIERS MONDE*

TABLE DES MATIÈRES

La croissance des villes Page 3

Les villes de la croissance Page 5

Les problèmes urbains du tiers monde Page 7

Préparer l'avenir : *un programme axé sur le changement* Page 9

Conclusions du séminaire *Annexe A* Page 13

RELEVER LE DÉFI :

LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DANS LE TIERS MONDE

LA CROISSANCE DES VILLES

L'espèce humaine devient de plus en plus urbaine. Cette transformation constitue un phénomène apparu au vingtième siècle, bien que ses origines remontent à un siècle et demi. À l'aube de la Révolution industrielle (vers 1750), seulement trois p. 100 de la population mondiale vivait dans les villes, soit environ 25 millions de personnes. Petit à petit, dans la foulée de cette révolution, l'abaissement du coût du transport et les économies d'échelle que seules les villes pouvaient permettre ont rendu possible et souhaitable la concentration croissante des activités manufacturières dans les agglomérations urbaines. Cette évolution a donné naissance à une nouvelle relation plus complexe entre les villes et les arrière-pays ruraux, qui continue de caractériser l'urbanisation dans le tiers monde.

TABLEAU 1
Population vivant dans des zones urbaines, 1950-2000

Région	1950	1985	2000
	(en pourcentage)		
Total mondial	29,2	41,0	46,6
Régions développées	53,8	71,5	74,4
Régions en développement	17,0	31,2	39,3
Afrique	15,7	29,7	39,0
Amérique latine	41,0	69,0	76,8
(Amér. du Sud tempérée)	(64,8)	(84,3)	(88,6)
(Amér. du Sud tropicale)	(35,9)	(70,4)	(79,4)
Asie	16,4	28,1	35,0
(Chine)	(11,0)	(20,6)	(25,1)
(Inde)	(17,3)	(25,5)	(34,2)
	(en millions)		
Total mondial	734,2	1 982,8	2 853,6
Régions développées	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Régions en développement	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Afrique	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Amérique latine	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Au début du siècle, les citadins représentaient environ 13 p. 100 de la population mondiale. À l'heure actuelle, cette proportion dépasse largement 40 p. 100 et, selon les projections faites en 1982 par les Nations Unies, elle atteindra 48 p. 100 en l'an 2000 et 62 p. 100 en 2025. Depuis 1950, le nombre de citadins a presque triplé, connaissant une augmentation de 1,25 milliard de personnes. Dans les régions développées, la population urbaine a presque doublé, passant de 447 à 838 millions de personnes. Dans le monde en développement, elle a quadruplé, passant de 286 millions à 1,14 milliard de personnes en 1985. Le **Tableau 1** illustre de façon plus détaillée l'ampleur de l'évolution survenue.

Comme en témoignent les chiffres ci-dessus, le rythme d'urbanisation qu'enregistre le tiers monde depuis quatre décennies est spectaculaire. En l'espace de soixante ans, la population urbaine du monde en développement a été multipliée par dix, au moment même où sa population rurale faisait plus que doubler.

- En 1940, seulement une personne sur huit vivait dans une agglomération urbaine, tandis qu'environ une sur cent vivait dans une ville comptant au moins un million d'habitants.
- En 1960, plus d'une personne sur cinq vivait dans une agglomération urbaine et une sur seize dans une ville d'au moins un million d'habitants.
- En 1980, près d'une personne sur trois était citadine et une sur dix résidait dans une ville d'au moins un million d'habitants.

On prévoit qu'en l'an 2000, le nombre d'habitants des villes du tiers monde passera de 1,3 milliard de personnes en ce moment à 2 milliards, les deux tiers de l'ensemble de la croissance démographique des pays en développement se faisant dans les villes. Les villes grandissent principalement en raison de la croissance naturelle de leur propre population, l'exode rural n'intervenant que pour un tiers dans l'augmentation du nombre de citadins.

TABLEAU 2

Villes prépondérantes

Nairobi, Kenya : **En 1975, Nairobi fournissait 57 p. 100 de tous les emplois du secteur manufacturier du Kenya et abritait les deux tiers des entreprises industrielles du pays. En 1979, environ 5 p. 100 de la population nationale vivait à Nairobi.**

Manille, Philippines : **L'agglomération métropolitaine de Manille produit le tiers du produit national brut, reçoit près de 70 p. 100 de l'ensemble des importations et compte 60 p. 100 des établissements manufacturiers. En 1981, elle abritait environ 13 p. 100 de la population nationale.**

Lima, Pérou : **La zone métropolitaine de Lima représente 43 p. 100 du produit intérieur brut, les quatre cinquièmes du crédit bancaire et de la production de biens de consommation, et plus des neuf dixièmes de la production de biens d'équipement au Pérou. En 1981, environ 27 p. 100 des Péruviens y vivaient.**

Lagos, Nigéria : **En 1978, la zone métropolitaine de Lagos a traité plus de 40 p. 100 du commerce extérieur du pays, a représenté plus de 57 p. 100 du total de la valeur ajoutée des produits manufacturiers et comprenait plus de 40 p. 100 des travailleurs hautement spécialisés du Nigéria. Elle n'abrite que 5 p. 100 environ de la population du pays.**

Mexico, Mexique : **En 1970, avec une population correspondant à environ 24 p. 100 de la population nationale, la capitale comptait 30 p. 100 des emplois dans le secteur de la transformation, 28 p. 100 dans le commerce, 38 p. 100 dans les services, 69 p. 100 des investissements nationaux dans l'enseignement supérieur et 80 p. 100 des activités de recherche. En 1985, elle comptait 44 p. 100 des dépôts dans des banques nationales et 61 p. 100 du crédit national.**

São Paulo, Brésil : **L'agglomération de Sao Paulo, avec environ un dixième de la population du Brésil [illegible] un quart du produit national [illegible] p. 100 de la valeur [illegible]**

De façon générale, dans la plupart des pays, les villes et les municipalités génèrent jusqu'à 60 p. 100 du produit national brut. De plus, presque indépendamment de sa taille, la principale agglomération urbaine de plusieurs pays domine complètement l'économie nationale. Le **Tableau 2** donne quelques exemples de "villes prépondérantes".

Compte tenu de l'ampleur de ces changements sur les plans de la démographie et des schèmes migratoires, il n'y a pas lieu de s'étonner de ce que les économies des pays en développement, d'agricoles qu'elles étaient, deviennent urbaines. Cette évolution constitue le défi le plus pressant qu'aura à relever le tiers monde au cours des prochaines décennies : faire en sorte que les agglomérations urbaines soient des collectivités caractérisées par la créativité et l'espoir plutôt que des obstacles au progrès. Comme le faisait observer la Banque mondiale dans son *Rapport sur le développement dans le monde 1984*, qui était consacré aux questions démographiques :

> *La vie urbaine nécessite un ensemble complexe de services — logement, circulation, assainissement, alimentation en eau, etc. — que l'on ne peut développer rapidement à mesure que la population urbaine augmente. Les municipalités sont généralement à court d'argent et peuvent ne pas avoir les compétences voulues pour administrer une ville dont la population double en dix ans. Chacun sait ce qui en résulte : chômage, logements de fortune, détérioration des services publics, encombrements, pollution, délinquance, etc.*

Le fait fondamental peut s'exprimer comme suit : il ne sera possible d'accomplir des progrès économiques durables dans les pays en développement que si le défi urbain du tiers monde est relevé. La rapide croissance démographique des villes du tiers monde doit s'accompagner d'une croissance économique aussi rapide.

LES VILLES DE LA CROISSANCE

PHOTO FEATURES LTD

LE DÉFI
DÉVELOPPEMENT URBAIN
DU TIERS-MONDE

Parrainé par

FCM
la Fédération canadienne des municipalités

en collaboration avec

Banque Mondiale
la Banque internationale pour la reconstruction et le développement

Habitat
le Centre des nations unies pour les établissements humains

Depuis l'apparition des premiers établissements "urbains", il y a environ 10 000 ans, on a établi un lien étroit entre villes et municipalités, d'une part, et réalisations d'ordre social, économique et culturel, d'autre part. Les villes ont procuré de nettes retombées positives sur le plan économique en permettant aux avantages comparatifs de peser sur les courants du commerce international.

Le regain de vigueur de l'économie européenne au X[e] siècle et la réapparition de la vie urbaine ont été tellement liés l'un à l'autre que, comme l'a fait remarquer Henri Pirenne, le grand spécialiste belge de l'histoire économique, une corrélation frappante s'est établie entre l'expansion des échanges commerciaux et la montée des villes après "l'ère des ténèbres" en Europe; "le commerce et l'industrie ne se font pas seulement place à côté de l'agriculture, ils réagissent sur elle". Les produits agricoles ont été largement diffusés, ce qui s'est traduit par une augmentation des revenus des agriculteurs. Les limites rigides du vieux système ont été supprimées et l'ensemble de l'ordre social en est devenu plus actif et plus souple.

La situation n'a guère changé depuis que Pirenne a procédé à son analyse des cités médiévales. Les villes, où qu'elles se trouvent, restent les catalyseurs de la croissance économique. De fait, les activités productives des pays en développement ont tendance à être concentrées dans les centres urbains où, comme on l'a indiqué plus haut, 60 p. 100 du produit national brut est assuré par environ le tiers de la population du pays.

Les agglomérations urbaines contribuent de façon décisive à la croissance et à la transformation sociale en favorisant les économies d'échelle. L'existence de grands marchés permet la spécialisation efficiente des secteurs industriels et des services, ce qui ouvre la voie à la création

d'entreprises et de techniques ainsi qu'à l'essor du commerce. Leur dimension renforce également le rôle des villes comme marchés de biens et de services.

L'une des fonctions les plus importantes des villes, dans le monde en développement, consiste à être un lieu de rencontre des secteurs agricole et industriel. Les villes permettent la formation d'un complexe réseau financier et de mise en marché assurant la collecte, la transformation et la redistribution des denrées, lesquelles sont échangées contre des outils et du matériel agricoles. Ceux-ci, à leur tour, accroissent la productivité de l'agriculture et l'augmentation du niveau de vie dans les campagnes.

Selon la Banque mondiale, la croissance de la demande urbaine de 1965 à 1980, en Côte d'Ivoire, a donné lieu au développement rapide du marché intérieur. Ce dernier a crû au rythme de 7,0 p. 100 par année, contribuant dans une proportion de 52 p. 100 à l'augmentation totale du revenu pécuniaire des agriculteurs pendant cette période, soit légèrement plus que le marché des cultures d'exportation. Toutefois, le manque d'une infrastructure économique et sociale de base dans beaucoup de villes secondaires de la Côte d'Ivoire provoque maintenant un fort contraste avec le potentiel de développement de la zone rurale dans laquelle elles exercent leur influence. Le pays a atteint un niveau où la croissance future du revenu per capita des agriculteurs sera davantage tributaire du marché intérieur que des cultures d'exportation; de ce fait, il est crucial de renforcer les liens entre les villes et les campagnes.

On s'attend à ce qu'au cours de la prochaine décennie, environ les quatre cinquièmes de la croissance économique des pays en développement viennent de leurs villes. La croissance nationale dépend de plus en plus de la capacité des agglomérations urbaines d'accomplir des fonctions cruciales au sein de l'économie nationale et d'être le moteur du développement. Il en découle un besoin de stratégies urbaines globales et applicables dans les pays en développement afin que les villes puissent réaliser pleinement leur potentiel comme collectivités offrant des possibilités à leurs habitants et comme fer de lance de la croissance des économies nationales.

LES PROBLÈMES URBAINS DU TIERS MONDE

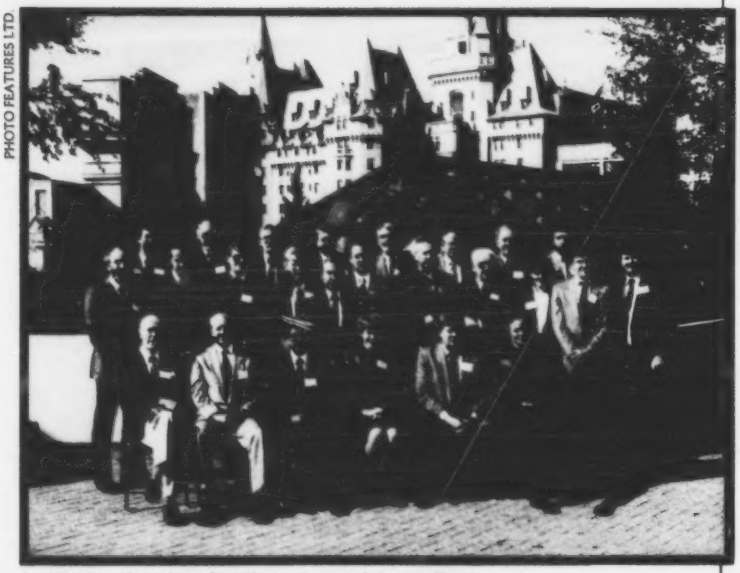
Au fur et à mesure qu'augmente la population urbaine, les villes des pays en développement, qui pourraient supporter un taux de croissance raisonnable, se trouvent débordées et ne peuvent satisfaire à l'énorme demande de services conçus pour un nombre d'habitants beaucoup moins élevé. Les problèmes sont légion :

- taux élevés de mortalité juvéno-infantile;
- malnutrition;
- insalubrité;
- pollution de l'environnement;
- chômage et sous-emploi;
- insuffisance des services médicaux et des installations de santé publique;
- manque de logements;
- encombrement de la circulation;
- criminalité.

En dépit des possibilités qu'offrent les villes, la pauvreté reste un problème majeur qui s'aggrave beaucoup plus rapidement dans les villes que dans les campagnes de la plupart des pays en développement. On estimait, en 1988, que plus de 250 millions de citadins vivaient au-dessous du seuil de la pauvreté absolue. On prévoit que leur nombre aura doublé à la fin du siècle et que plus de la moitié des ménages pauvres seront concentrés dans les agglomérations urbaines. La Banque mondiale prédit que, d'ici la fin des années quatre-vingt-dix, 90 p. 100 des pauvres d'Amérique latine, 45 p. 100 de ceux d'Asie et 40 p. 100 de ceux d'Afrique vivront dans les villes.

Un grand nombre de ces pauvres vivent dans de grands bidonvilles et colonies de squatters, où on estime que la population augmente au rythme de 10 p. 100 par année. Ces établisse-

PHOTO FEATURES LTD



Les délégués de 17 organismes d'entraide se sont rencontrés à une conférence sur le développement du Tiers-Monde, à Ottawa.

ments spontanés font partie de cet élément de l'activité urbaine qu'on appelle le "secteur informel", qui n'est pas réglementé et est souvent ignoré par les statistiques.

Dans son rapport final, en 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, mieux connue sous le nom de Commission Brundtland, a fait observer ce qui suit :

> *Peu d'administrations urbaines des pays en développement disposent des pouvoirs, des ressources et du personnel spécialisé indispensable pour fournir à une population en pleine croissance les terrains, les services et les facilités nécessaires à une vie dans la dignité humaine : eau propre, système d'assainissement, écoles et transport. Il en résulte de nombreuses occupations illégales de terrains avec des installations primitives, une surpopulation croissante et des maladies à l'état endémique dans des milieux insalubres.*

Selon la Commission, la croissance supplémentaire des villes du tiers monde attendue d'ici la fin du siècle signifie que les pays en développement devront "accroître de 65 p. 100 leur capacité de créer et de gérer les infrastructures urbaines, les services et les logements indispensables, uniquement pour maintenir la situation actuelle", qui est souvent extrêmement insuffisante.

Parallèlement, l'analyse micro-économique de projets de la Banque mondiale démontre que les projets dans le domaine des infrastructures urbaines tendent à avoir un taux très élevé de rendement économique, taux supérieur à celui des investissements dans la plupart des autres secteurs. Sur le plan macro-économique, les indices, tout en étant plus fragmentaires, vont dans le même sens. Une étude menée en Pologne a fait apparaître que la faiblesse des investissements publics dans les infrastructures et le logement des villes a réduit la mobilité de la main-d'oeuvre et imposé de lourdes charges au secteur de la transformation. Au Nigéria, on estime que jusqu'à 20 p. 100 des dépenses d'immobilisations initiales des usines ont pour seul but de compenser l'insuffisance de l'alimentation en énergie et en eau des villes. Cette déficience nuit à la compétitivité des entreprises nigérianes sur les marchés internationaux. En outre, de nombreux autres coûts indirects liés au retard des investissements dans les infrastructures viennent s'ajouter à l'ensemble des coûts macro-économiques.

PRÉPARER L'AVENIR : *UN PROGRAMME AXÉ SUR LE CHANGEMENT*

Représentants de la Chine, de l'Inde et de l'Afrique au Congrès annuel de la FCM.

Il est inutile de débattre le caractère positif ou négatif de l'urbanisation et de se demander si ce processus est réversible. Les villes continueront de croître tant et aussi longtemps que les populations verront en elles la possibilité d'améliorer leur sort. D'ailleurs, les populations n'ont pas tort : les agglomérations urbaines *sont* des moteurs de la croissance et d'un accroissement des possibilités qui offrent peut-être le meilleur espoir de développement dans une grande partie du tiers monde. D'un autre côté, si on néglige le défi de l'urbanisation, il en résultera des coûts sociaux et économiques élevés non seulement pour les villes elles-mêmes, mais pour des sociétés tout entières.

Les gouvernements sont de moins en moins à même de faire face à l'urbanisation en suivant des démarches traditionnelles. La rapidité du phénomène dépasse la capacité de beaucoup de gouvernements — voire de la plupart d'entre eux — de répondre à l'explosion de la demande de services urbains de base. Même les pays en développement qui, dans un premier temps, ont accompli certains progrès grâce à la prestation de services d'approvisionnement en eau et d'autres services, ne paraissent plus en mesure de soutenir le rythme des installations.

Le modèle de développement urbain préconisé pendant les années soixante et soixante-dix s'est révélé inadéquat parce qu'on s'en remettait largement au "contrôle à distance" : au financement assuré par le gouvernement central, aux orientations définies par lui, et à des organismes du secteur public chargés de mettre en oeuvre des projets isolés. De façon générale, les gouvernements, par le passé, n'ont pas pleinement compris les relations complexes existant entre les villes et le contexte économique plus large. De ce fait, de nombreux programmes et politiques, bien intentionnés mais mal conçus, ont eu pour effet d'aggraver une situation déjà

difficile en alourdissant le fardeau subi par les pauvres et en empêchant les entreprises urbaines d'atteindre leur potentiel.

Il faut déléguer aux municipalités et aux administrations locales davantage de responsabilités à l'égard de leurs propres collectivités. Les administrations locales sont beaucoup mieux à même d'évaluer les divers facteurs et les répercussions éventuelles des décisions ou des initiatives les plus simples prises au sein de la collectivité. Dans certains pays, le manque de personnel qualifié dans les administrations locales pourrait compliquer une telle transition ou même la rendre impossible, dans un premier temps. Pourtant, le manque de personnel qualifié ne fait que mettre en relief le besoin crucial de mettre en valeur les ressources humaines au niveau local — secteur où de nombreux pays donateurs, y compris le Canada, sont tout à fait en mesure de fournir une assistance. À un moment où les pays donateurs, disposant de ressources limitées, doivent faire des choix parmi une gamme d'interventions, alors que le montant des investissements nécessaires au développement urbain est énorme, l'une des approches les plus rentables qu'ils pourraient adopter consiste à se concentrer sur des intrants intellectuels tels que la mise en valeur des ressources humaines et la mise en place d'institutions, qui soutiennent puissamment le renforcement des administrations locales.

Les gouvernements centraux et les administrations municipales devraient éviter les interventions qui dépassent leurs possibilités et devraient se concentrer sur les tâches qu'ils sont le plus en mesure d'accomplir. Parallèlement, ils devraient tous les deux soutenir les initiatives d'autres parties plus directement concernées; à titre d'exemple, la participation active de groupes communautaires et d'entreprises qui, de toute évidence, bénéficieront ou souffriront le plus de décisions affectant leur localité. Il faut établir des liens de partenariat, à l'échelon local, avec les entreprises, les organisations non gouvernementales, les groupes communautaires d'auto-assistance et d'autres intérêts privés afin d'élaborer une approche tenant compte de l'ensemble de la collectivité.

S'ils veulent aider les citadins à s'aider eux-mêmes plutôt qu'entraver leur action, les gouvernements et administrations devront faire fonction d'agents de "facilitation". Cela supposera la suppression d'entraves et l'établissement de mesures incitatives visant à faciliter la participation et l'intervention active des personnes directement touchées. Plus précisément, le "concept de facilitation" comprendra des mesures des types suivants :

1) élaboration de politiques macro-économiques et sectorielles tenant davantage compte du rôle économique des villes;
2) création, sur les plans des politiques, de la législation et de la réglementation, d'un climat propice à l'initiative privée et communautaire;
3) répartition adéquate des responsabilités entre les secteurs public et privé et, au sein du secteur public, entre les différents ordres de gouvernement;
4) soutien à la mise en place d'institutions et de mesures incitatives qui favoriseront la mobilisation des ressources tant publiques que privées; et
5) mise en place des infrastructures appropriées.

Pour résumer, le concept de facilitation consiste, pour l'essentiel, à donner aux populations la possibilité d'améliorer leurs conditions de vie en fonction des priorités et des normes qu'elles définissent elles-mêmes.

Un nouveau consensus

Le nouveau consensus relatif au développement urbain dans le tiers monde décrit ci-dessus constitue un phénomène relativement récent résultant, dans une large mesure, des discussions tenues dans deux instances internationales : le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les Nations Unies, en particulier le Centre des Nations Unies pour les établissements humains. Le séminaire "Relever le défi" tenu à Ottawa a approfondi cette question, comme en témoignent les "Conclusions du séminaire" figurant en annexe au présent rapport.

Le Comité d'aide au développement a tenu pour la première fois, les 7 et 8 octobre 1986, une réunion consacrée à l'urbanisation. Il a défini sept principes généraux :

1) Il est impératif que les donateurs élaborent des stratégies et des méthodes adéquates pour orienter leur aide vers la solution des très importants problèmes que connaît le secteur urbain des pays en développement, et pour coordonner efficacement leurs efforts pour la conduite des pays bénéficiaires.
2) L'existence d'un tissu urbain efficient est essentielle pour le développement macro-économique par sa contribution au processus de croissance et à la création d'emplois. Elle est également indispensable à un développement agricole réussi dans la mesure où elle assure les services auxiliaires nécessaires et permet l'écoulement des produits agricoles sur les marchés des villes. Les centres urbains secondaires et tertiaires peuvent jouer un rôle déterminant à cet égard.
3) Face à l'ampleur et à la complexité des problèmes d'urbanisation, la limitation des ressources disponibles exige des donateurs qu'ils jouent le rôle de catalyseurs en aidant à améliorer les politiques et à renforcer les institutions dans le secteur concerné, notamment par des programmes de formation.
4) Pour appliquer des solutions à grande échelle et pour pouvoir les reproduire ailleurs, il faudra se préoccuper davantage de mobiliser les ressources intérieures, en particulier en tarifant les services urbains et en exploitant le potentiel d'épargne des groupes à faible revenu par des politiques de logement adaptées.
5) Il faut trouver le moyen de réduire les subventions pour assurer une utilisation équitable et rationnelle des ressources.
6) Il faut tirer pleinement parti des contributions potentielles du secteur privé, d'une gestion décentralisée, de la participation des collectivités locales, des ONG, et des efforts propres des bénéficiaires.
7) Le rôle des femmes doit être soigneusement pris en compte dans la conception et la mise en oeuvre des interventions touchant au développement urbain. Il faut rechercher des solutions permettant aux femmes de participer activement au processus de développement.

La "Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000", adoptée sous forme de projet par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 42/191 du 11 décembre 1987, constitue la seconde initiative majeure qui a contribué à la formation d'un nouveau consensus au sujet du développement urbain dans le tiers monde. Elle a, depuis, été étoffée par la Commission des Nations Unies pour les établissements humains. Elle a pour fondement le principe selon lequel les gouvernements devraient concentrer leurs efforts sur l'établissement d'un environnement propice, par l'intermédiaire de mesures d'incitation et de facilitation, l'action en faveur du logement devant être prise dans une plus large mesure par d'autres acteurs.

> *Le gouvernement aura surtout un rôle d'agent de "facilitation", mobilisant les ressources d'autres acteurs et facilitant leur déploiement en vue de la prestation efficiente de tous les types de logement pour tous les groupes cibles.*

Une telle approche constituerait une importante amélioration par rapport à la situation actuelle, qu'a décrite Jorge Hardoy de l'Institut international pour l'environnement et le développement dans un mémoire présenté à la Commission mondiale sur l'environnement et le développement :

> *Les gens s'organisent pour construire, en partie eux-mêmes, la plupart des nouvelles unités de logement des villes du tiers monde, et ils le font sans l'assistance d'architectes, d'urbanistes et d'ingénieurs, ni des administrations locales ou nationales. De surcroît, dans bien des cas, les administrations nationales ou locales harcèlent fréquemment ces groupes. Les habitants deviennent eux-mêmes de plus en plus les vrais bâtisseurs et concepteurs du tiers monde et assez souvent les gestionnaires de leurs propres quartiers.*

Telle est la situation difficile à laquelle la Stratégie mondiale du logement a pour rôle de remédier. Cette tâche revêt d'autant plus d'importance que la construction domiciliaire

est un secteur économique de première importance ayant des répercussions substantielles sur la performance de l'économie dans son ensemble. Les investissements affectés au logement représentent, en moyenne, de 3 à 8 p. 100 du produit national brut et de 15 à 25 p. 100 de tous les investissements. Ce secteur comprend également une proportion variant entre le quart et la moitié de la totalité des ressources en capitaux et il constitue habituellement le plus important élément du patrimoine privé dans les pays en développement.

En réalité, les populations, partout, sont disposées à investir dans le logement, et sont souvent vivement désireuses de le faire, pourvu que les conditions nécessaires soient réunies. La question qui se pose est celle de savoir si on mobilise les ressources voulues, et avec quelle efficacité on les rassemble et on les investit. C'est pourquoi la Stratégie mondiale du logement énonce une longue liste de directives applicables aux interventions, aux échelles nationale et internationale, dans le but de favoriser l'instauration d'un climat aussi propice que possible sur le plan des politiques.

La nécessité du changement

Pour l'essentiel, les programmes d'aide publique au développement des pays donateurs ne comportent toujours pas de politiques urbaines globales et cohérentes, qu'il faut élaborer. Il importe également de faire figurer les questions urbaines dans d'autres discussions portant sur les politiques, par exemple celles qui concernent l'environnement, le crédit, le régime foncier, le développement industriel, le rôle des femmes, la mise en valeur des ressources humaines et le renforcement des institutions. L'économie agricole est également en train de se moderniser. Il faut qu'un réseau de centres ruraux s'acquittent de fonctions de type urbain pour assurer les services nécessaires et la transformation dans leur région. Pour résumer, il faut mettre en oeuvre, autant dans les pays développés que dans les pays en développement, une approche globale du développement urbain qui intègre à la fois les problèmes et les possibilités des villes dans le contexte des objectifs et besoins économiques nationaux.

Dans son livre *The Culture of Cities*, le sociologue américain Lewis Mumford a décrit la ville de la façon suivante :

> *La ville est un rassemblement de groupes primaires et d'associations visant un but qui ont des liens entre eux : les premiers, à l'instar de la famille et du voisinage, sont communs à toutes les collectivités, tandis que les seconds sont spécifiquement caractéristiques de la vie urbaine. Ces divers groupes subviennent à leurs besoins par l'intermédiaire d'organisations économiques qui ont également plus ou moins le caractère d'une société ou, tout au moins, font l'objet d'une réglementation publique; et ils sont tous logés dans des structures permanentes sur un espace relativement limité. Les moyens physiques essentiels de l'existence d'une ville sont le site fixe, l'abri durable, les installations permanentes permettant les échanges au sein du rassemblement, et l'entreposage; les moyens sociaux essentiels sont la division sociale du travail, qui sert non seulement la vie économique, mais également les processus culturels.*

Telle est l'approche rationnelle, mais organique, de la vie urbaine, défi de la nouvelle génération. Ce défi se pose aux pays en développement, aux pays développés et à tous les citoyens qui se préoccupent de l'avenir de notre planète.

ANNEXE A

"RELEVER LE DÉFI : *LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DANS LE TIERS MONDE"*

Conclusions du séminaire parrainé par la Fédération canadienne des municipalités en collaboration avec la Banque mondiale et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) à l'intention des organismes d'aide au développement et de certaines administrations locales.

Ottawa, Canada
18-21 octobre 1988

PRINCIPES

Les villes sont essentielles au développement économique. De même, le processus d'urbanisation fait partie intégrante de la croissance socio-économique et de l'édification des nations.

À l'heure actuelle, la plupart des économies des pays en développement, autrefois en grande partie agricoles, sont en train de se transformer pour devenir en grande partie urbaines. Le rythme de la transformation est rapide — environ 4 p. 100 par année (4 %) —, ce qui signifie que les villes croissent presque deux fois plus vite que la population des pays dans son ensemble.

Cette transformation comporte diverses répercussions, dont la concentration dans les centres urbains des menaces à l'environnement ainsi qu'une aggravation de la pauvreté urbaine.

Elle a également des incidences sur les courants des échanges, de la technologie, des communications et des flux financiers internationaux, d'où une intégration plus poussée des villes du tiers monde à un réseau mondial axé sur la modernisation et l'innovation.

En dépit de similarités entre les types d'urbanisation, d'importantes différences persistent d'une région à l'autre : l'Amérique latine et l'Asie du Sud-Est, par exemple, sont beaucoup plus urbanisées que l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud.

CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES

Le rythme de l'urbanisation dépasse la capacité de beaucoup de gouvernements — voire de la plupart d'entre eux — de faire face à la demande de services urbains de base. Abstraction faite de quelques exceptions, par le passé, les politiques gouvernementales relatives aux problèmes urbains n'ont pas reposé sur une pleine compréhension des relations complexes entre les villes et le contexte économique plus large. De ce fait, de nombreux politiques et programmes urbains ont eu tendance à aggraver les problèmes urbains en alourdissant le fardeau subi par les pauvres et en empêchant les entreprises urbaines de réaliser leur potentiel.

C'est pourquoi il y a lieu de réévaluer la structure et le rôle des administrations dans le processus d'urbanisation et, notamment, de déléguer davantage de responsabilités aux municipalités. Parallèlement, les administrations centrales et locales devraient chercher à établir de nouveaux liens de partenariat avec les secteurs privés officiel et parallèle et avec des organisations non gouvernementales dans le but de favoriser le développement communautaire.

Les stratégies définies par les gouvernements à la fois pour accroître la productivité des villes et pour soulager la pauvreté urbaine devront prévoir que les gouvernements jouent un plus grand rôle de "facilitation" que par le passé. Cela comprend la mise en oeuvre, par le secteur public, de mesures de stimulation et de facilitation afin que d'autres acteurs puissent intervenir plus largement. Plus spécifiquement, cela comprend la conception de politiques macro-économiques et sectorielles tenant davantage compte du rôle économique des villes; la création, sur les plans des politiques, de la législation et de la réglementation, d'un climat propice à l'initiative privée et communautaire; la répartition adéquate des responsabilités entre les secteurs public et privé et, au sein du secteur public, entre les différents ordres de gouvernement; soutien à la mise en place d'institutions et de mesures incitatives qui favoriseront la mobilisation des ressources tant publiques que privées; et la mise en place d'une quantité et d'une combinaison appropriée d'infrastructures de base. En dernière analyse, le concept de facilitation consiste, pour l'essentiel, à donner aux populations la possibilité d'améliorer leurs conditions de vie en fonction des priorités et des normes qu'elles définissent elles-mêmes.

Dans cet esprit, les participants à la rencontre ont réaffirmé la pertinence de cadres généraux d'action qui ont été établis, à savoir :

1) l'aboutissement de la première réunion que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ait consacrée à la question de l'urbanisation, les 7 et 8 octobre 1986, décrit au chapitre XII du Rapport annuel de l'OCDE; et

2) la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 adoptée sous forme de projet par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 42/191 et étoffée depuis par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH).

Pour l'essentiel, les programmes d'aide publique au développement des pays donateurs ne comportent toujours pas de politiques urbaines globales et cohérentes, qu'il faut élaborer. Il importe également de faire figurer les questions urbaines dans d'autres discussions portant sur les politiques, par exemple celles qui concernent l'environnement, le crédit, le régime foncier, le développement industriel, le rôle des femmes, la mise en valeur des ressources humaines et la mise en place d'institutions. En d'autres termes, une stratégie de développement économique et social doit comprendre une politique urbaine bien définie.

Pour l'élaboration d'une telle politique, les connaissances et les compétences des autorités locales des pays aussi bien développés qu'en développement ont un rôle central à jouer : il y a là des ressources intellectuelles de première importance qui attendent d'être mises à contribution. Elles constituent également un élément important du nouvel accent mis sur la décentralisation et la prise de décision au niveau de la collectivité. En outre, à un moment où les pays donateurs, disposant de ressources limitées, doivent faire des choix parmi une gamme d'interventions, alors que le montant des investissements nécessaires au développement urbain est énorme, l'une des approches les plus rentables que les pays donateurs pourraient adopter consiste à se concentrer sur des intrants intellectuels tels que la mise en valeur des ressources humaines et la mise en place d'institutions, qui soutiennent puissamment le renforcement des administrations locales. Néanmoins, il convient de veiller à ce qu'on n'encourage pas la décentralisation comme moyen, pour les gouvernements centraux, de se soustraire à leurs responsabilités ou de se décharger de problèmes difficiles sur des ordres de gouvernement encore moins en mesure d'y faire face. Il faut mettre en oeuvre une approche globale du développement urbain qui intègre à la fois les problèmes et les possibilités des villes dans le contexte des objectifs et besoins économiques nationaux.

LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) est l'organisme national qui représente les intérêts des gouvernements municipaux du Canada.

La FCM travaille avec les représentants du gouvernement canadien à faire en sorte que le point de vue des municipalités soit connu et que les politiques, programmes et lois du gouvernement fédéral qui touchent les gouvernements municipaux en tiennent compte. Il travaille en étroite collaboration avec les organismes municipaux des provinces et des territoires du Canada.

Par ses recherches, ses publications et ses réunions, la FCM renseigne ses membres et l'ensemble de la population sur des sujets tels que le développement économique, le logement, la fiscalité, les infrastructures urbaines, les transports et la gestion. Son Bureau international administre des projets qui font germer des liens entre municipalités canadiennes et étrangères.